

# DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO DO CONE SUL\*

Sônia Unikowsky Teruchkin\*\*

## Introdução

A criação de um mercado comum entre países é um processo lento, que requer o cumprimento de várias etapas de coordenação de políticas econômicas e sociais. Portanto, o término do processo de integração previsto em 31.12.94, para o Brasil e a Argentina, e em 31.12.95, para o Paraguai e o Uruguai, são datas muito próximas para a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, a obtenção de tarifa externa comum em relação a terceiros países, a livre circulação de bens, de pessoas e de capitais, bem como para a harmonização das políticas econômicas nacionais.

A complexidade das relações regionais e as transformações que ocorrem nas economias envolvidas num processo integracionista exigem seu contínuo acompanhamento e o ordenamento das discussões, muitas das quais com posições diferentes e até mesmo antagônicas.

Tais constatações oportunizam o presente estudo, que está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Face ao contexto em que a economia do Cone Sul está inserida, inicia-se este artigo pela atual situação das economias mundial e latino-americana, procurando-se demonstrar a tendência do mundo contemporâneo da formação de grandes espaços geoeconômicos, ao mesmo tempo em que se amplia a internacionalização da produção e que a América Latina tenta se recuperar dos problemas enfrentados na última década, cujas conseqüências se refletirão em qualquer processo integracionista.

Na segunda seção, objetiva-se demonstrar que, embora o processo de integração traga benefícios relevantes, implica alguns custos, cabendo aos países-membros tornar a relação benefício/custo o maior possível.

Por fim, estuda-se a integração do Cone Sul sob três diferentes ângulos. Nos antecedentes do MERCOSUL, busca-se revelar sua inserção na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e o significativo papel da Argentina e do Brasil no mesmo, em decorrência dos acordos bilaterais formalizados anteriormente. No que tange a algumas barreiras a serem superadas pela integração, são analisados três problemas significativos: o comércio inter e intra-indústria, a dificuldade de uma

---

\* Os dados e informações contidas neste trabalho são até 31.12.91; todas as traduções de citações são de responsabilidade da autora.

\*\* Economista da FEE.

A autora agradece a Beky Moron de Macadar e a Terezinha da Silva Bello pelos comentários e sugestões. Os erros e omissões que porventura persistam são de inteira responsabilidade da autora.

integração harmônica, tendo em vista os diferentes tamanhos das economias do MERCOSUL e as discussões sobre a assinatura de acordos bilaterais com terceiros países e seus reflexos no Cone Sul. Por último, destaca-se a importância da coordenação das políticas cambiais — visando a sua estabilidade — e fiscais, com destaque para a tarifa externa comum, dada a meta de se atingir, em futuro próximo, uma união aduaneira, que é uma forma intermediária entre a zona de livre comércio e o mercado comum, objetivo-fim do Tratado de Assunção.

Nas considerações finais, procura-se resumir as questões mais significativas que foram identificadas no decorrer do texto.

Para finalizar, cabe destacar que, durante o período de transição até a implantação do MERCOSUL, os compromissos assumidos deverão ser regulamentados, e novas decisões serão tomadas com base nas discussões nos subgrupos técnicos e nas reuniões do Conselho do Mercado Comum — órgão superior integrado pelo Ministro de Relações Exteriores e de Economia dos países-membros — alterando, em parte, a situação vigente.

## **1 - O Contexto Mundial e Latino-Americano**

### **1.1 - O novo quadro da economia mundial**

A economia internacional dos anos 90 demonstra ser cada vez mais inconsistente a separação da dimensão interna e externa da política econômica, consolidando as relações de interdependência e globalização/regionalização. A crescente internacionalização da produção pode ser percebida, dentre outros fatores, pelo incremento do comércio mundial a taxas superiores ao aumento da produção mundial nas duas últimas décadas, bem como pela grande expansão dos movimentos de capitais ocorrida nos países desenvolvidos.

A intensa atividade de trocas entre nações, cujas taxas de crescimento atingiram 8,5% e 7,5% em 1988 e 1989, respectivamente (Ricupero, 1990), vem sendo acompanhada por um movimento cada vez mais rápido de deslocalização da produção industrial, cujo suporte são as firmas multinacionais (FMN). Essas empresas desempenham um importante papel nas relações econômicas internacionais, dado o seu porte, a extensão de sua penetração nos mercados, a multiplicidade de suas atividades e os recursos que absorvem ou criam, entre outros.

A internacionalização da produção, sob sua nova forma de comércio internacional intrafirmas (comércio da matriz com suas filiais ou entre as filiais), tende a elevar o nível de interdependência dos diversos países.<sup>1</sup>

A crise econômica internacional dos anos 80 apresentou, como uma de suas características mais significativas, a mudança da direção dos fluxos financeiros e de capital. A brusca paralisação dos créditos bancários aos países subdesenvolvidos,

<sup>1</sup> Para maiores detalhes sobre a deslocalização da produção e o papel das FMN, ver Benakouche (1980).

consequência dos elevados níveis de endividamento externo, a redução dos fluxos de investimentos diretos e a fuga de capitais dos países subdesenvolvidos determinaram uma transferência líquida de recursos destes últimos para os países industrializados.<sup>2</sup>

Observou-se, também, neste último decênio, um declínio da hegemonia norte-americana, refletida em persistentes déficits comerciais e fiscais e no aumento da dívida externa dos EUA, o que contrastou com o desempenho econômico do Japão, que é hoje um grande credor mundial e vem realizando enormes transferências de ativos líquidos ao Exterior. Já no início dos anos 90, a economia mundial deparava-se com os problemas de desintegração de alguns países do Leste Europeu e com sua transição, junto com a ex-União Soviética,<sup>3</sup> em direção à economia de mercado. Essa modificação no panorama internacional, incluindo a união das ex-Alemanhas Oriental e Ocidental, poderá ter influências nos fluxos de comércio, financeiros e de capitais.

A globalização ou internacionalização da economia é decorrente da tentativa de superar a crise do capitalismo, principalmente a partir da década de 60, assim como da nova revolução industrial ocorrida. O desenvolvimento industrial e tecnológico, onde a Pesquisa e o Desenvolvimento (P&D) passaram a ser componentes principais de custos, induziu as firmas a ampliarem seus mercados para amortizar os pesados investimentos em novos processos e produtos. Concomitantemente a essa tendência, em meados dos anos 80 intensifica-se o fenômeno da regionalização através da formação de blocos.

"A regionalização responde, entre outros fatores, à necessidade de investimentos cada vez maiores em P&D, com cujo ônus não pode arcar cada país isoladamente, e leva, por conseguinte, a uma organização da produção em escala crescente." (Amorim, 1991, p.13).

Dentre os grandes blocos formados e/ou em fase de ampliação, cabe destacar: na Europa, a Comunidade Econômica Européia (CEE)<sup>4</sup> e a Área Econômica Européia (EEA)<sup>5</sup>; na América, EUA, Canadá e México; na Bacia do Pacífico, Japão e os países do Sudoeste Asiático<sup>6</sup>, que mantêm as relações não formalizadas. Todos esses blocos, formais e informais, vêm intensificando suas vinculações comerciais, financeiras, de produção, etc.

Portanto, a idéia de um comércio multilateral, tão preservada pelo GATT, vem dando lugar à integração de países em blocos que tendem a favorecer o comércio bilateral ou regional. E essa tendência poderá aumentar, conforme o andamento e os

<sup>2</sup> Sant'Ana (1987) analisa com maior profundidade esse aspecto.

<sup>3</sup> Das 15 ex-repúblicas soviéticas, apenas os três países bálticos — Lituânia, Letônia e Estônia — e a Geórgia não se uniram à Comunidade de Estados Independentes (CEI).

<sup>4</sup> CEE: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Itália, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido.

<sup>5</sup> EEA: países da CEE mais países da Associação Européia de Livre Comércio (AELC) — Áustria, Finlândia, Islândia, Liechtenstein, Noruega, Suécia, Suíça, totalizando 19 países.

<sup>6</sup> Sudoeste AsD1 \$donésia, Cingapura, Brunei, Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan.

resultados das negociações do GATT, cuja Rodada Uruguai<sup>7</sup> começou em 1986 e ainda não tem seu término definido. De acordo com Brum,

"(...) a aceleração na generalizada construção de blocos econômicos no Mundo é uma busca regional de determinados países para poderem fazer frente à concorrência internacional, que tende a se acirrar diante dos poucos resultados do GATT" (Brum, 1991, p.175).

Uma das grandes preocupações com a formação desses megabloques reside na evolução de seu comportamento, que poderá favorecer o intercâmbio intrabloques, em detrimento do comércio multilateral, e no conseqüente desvio de comércio em relação a outras áreas. Esses grandes blocos apresentam, em geral, elevada representatividade do comércio intrabloque, o que poderá ou não ser ampliado.

"(...) o intercâmbio comercial do Canadá e México com a economia dos EUA já situa-se em níveis superiores a 70% do valor do comércio exterior desses dois países. No caso dos EUA, 34% do total de suas exportações em 1989 canalizava-se para cada um dos dois países." (Azambuja, 1991, p.4).

Em relação à CEE, estima-se que mais de 60% do seu comércio total é realizado intrabloque, e a EEA, a vigorar a partir de 1993, já apresenta elevados níveis de comércio inter-regional entre a CEE e a AELC.

O Japão, por sua vez, teve e continua tendo um papel significativo no desenvolvimento dos países do sudoeste asiático como exportador de tecnologia, de capitais e de investimentos. O bloco da Bacia do Pacífico tem no Japão a principal fonte de suprimentos e nos EUA o primordial mercado para exportação. Essa região vem elevando significativamente sua participação nas exportações mundiais, principalmente de produtos manufaturados, com grande crescimento do volume de transações entre seus membros.

## 1.2 - A situação latino-americana na década de 80

As principais características dos anos 80 e do início da atual década na América Latina foram a democratização política, a estagnação econômica acompanhada de elevadas taxas inflacionárias e as políticas de abertura do comércio exterior. A crise econômica pode ser explicada, em parte, pelo grande endividamento externo, pelo déficit público e pelo acentuado declínio dos preços dos produtos primários ("commodities") nos mercados internacionais.

O endividamento externo<sup>8</sup>, aliado a crescentes taxas de juros internacionais, determinou enormes transferências de recursos da região aos credores externos, com

<sup>7</sup> A Rodada Uruguai incluiu nas suas discussões, além da necessidade de maior liberalização do comércio de produtos agrícolas, o que vem encontrando grande resistência por parte, principalmente, da CEE, a proteção dos direitos da propriedade intelectual e o problema dos serviços.

<sup>8</sup> Estima-se que a dívida externa latino-americana tenha se mantido relativamente estável nestes últimos anos, chegando a atingir US\$ 426 bilhões em 1991, de acordo com estimativas da CEPAL.

efeitos perversos sobre o balanço de pagamentos e o ajustamento fiscal dos países devedores. Esse impacto foi agravado ainda mais pela transformação em dívida pública das obrigações originalmente contraídas pelo setor privado.

Os ajustes internos recessivos, visando resolver a crise cambial, levaram a uma redução generalizada das importações, determinando uma queda do intercâmbio recíproco em todos os acordos de integração dentro da América Latina. Conseqüentemente, entre 1981 e 1985, o intercâmbio do Brasil com os países-membros da ALADI caiu de 7,4 para 3,8 bilhões de dólares.

"A conclusão que se pode extrair é que a região foi incapaz de utilizar o intercâmbio recíproco como um mecanismo compensatório anticíclico. Cada país tratou de reduzir suas importações de todas as fontes, o que afetou negativamente seus associados. Entretanto, com a mesma disponibilidade de divisas, as nações devedoras poderiam haver realizado com êxito um esforço para manter as importações recíprocas, o que teria implicado também maiores exportações recíprocas que as que se alcançaram efetivamente. Como conseqüência, as exportações totais, a produção global e particularmente a atividade manufatureira poderiam ter obtido melhores resultados que os alcançados." (Ffrench-Davis, 1989, p.49).

A necessidade de persistentes superávits comerciais implicou contração das importações, o que se refletiu na lenta modernização do parque industrial, já que o acréscimo do valor das exportações encontra-se atrelado ao desempenho econômico dos principais parceiros comerciais e dos preços internacionais dos produtos básicos, cuja participação é ainda relevante em termos de América Latina. Dentre as conseqüências de uma política superavitária por um longo período, cabe destacar seus efeitos inflacionários, os quais foram considerados por Iglesias:

"Os crescentes superávits comerciais, ao não serem adquiridos com recursos fiscais, se monetizam e geram pressões inflacionárias, que podem arrasar a desvalorização do tipo de câmbio, deprimir as expectativas e a confiança na política econômica, dando vigor, entre outros efeitos desfavoráveis, à especulação financeira e à fuga de capitais" (Iglesias, 1991).

Por outra parte, segundo o relatório do BIRD (G.M. 6-8/7/91), as perspectivas para a economia mundial nos anos 90 são desfavoráveis, com previsões de lento crescimento econômico acompanhado de taxas de juros elevadas. Além disso, a recessão norte-americana reflete-se na maior dificuldade de exportar produtos latino-americanos para esse mercado, que é um importantíssimo parceiro comercial. Conseqüentemente, não se vislumbra uma solução para a crise da dívida externa dos países subdesenvolvidos nem a retomada dos fluxos de capitais do Norte para o Sul, apesar do acréscimo registrado nos fluxos de capitais para a América Latina nos últimos meses de 1991, tendo em vista as diferenças de taxas de juros. Percebe-se, pois, que a produção, a renda e o comércio internacionais tenderão a permanecer concentrados nos países desenvolvidos caso não haja uma reversão de expectativas.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Prevê-se que as reformas em curso na Política Agrícola Comum (PAC) da CEE e as negociações em andamento na Rodada Uruguai do GATT por uma redução da política de subvenções à produção e à exportação agrícola poderão melhorar a "performance" das exportações agrícolas da América Latina para a CEE.

Segundo Chudnovsky & Porta (1989, p.126), as transformações em curso na economia mundial, em particular as associadas às modificações tecnológicas — que renovam os produtos, os processos de produção e as formas de prestação de serviços —, questionam a vigência, no longo prazo, das vantagens da especialização que se funda na disponibilidade de recursos naturais e na mão-de-obra barata, que foi a base para o crescimento das exportações latino-americanas nas últimas décadas. Conforme esses autores, não só é duvidoso o dinamismo interno derivado de uma integração dessa natureza no mercado internacional, como é efêmera a competitividade alcançada.

Se, de um lado, o rápido desenvolvimento tecnológico torna necessário escalas de produção e mercados ampliados, por outro, há uma grande preocupação por parte dos países periféricos no possível aumento do protecionismo e de barreiras externas por parte dos megablocos, tendo em vista sua importância no comércio internacional e, principalmente, no grande volume de transações intrablocos. Tal situação, num momento de grandes alterações na política de comércio exterior latino-americana — maior liberalização, desregulamentação e amplo rebaixamento tarifário —, seria extremamente perversa ao seu desempenho, que, em geral, já é considerado preocupante.

É nesse quadro internacional e latino-americano que está se desenvolvendo o Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), cujo grande desafio será, através da cooperação e complementação sócio-econômicas de seus integrantes, inserir-se num mundo em constante mutação.

## 2 - A regionalização: custos e benefícios

Os modelos integracionistas latino-americanos dos anos 80 diferem substancialmente dos anteriores, cujo objetivo máximo era a substituição de importações — que implicava reduzida integração extra-regional — e tinham como características básicas os princípios do GATT de multilateralismo e de nação mais favorecida. Na década passada e em anos recentes, buscava-se, principalmente através de acordos sub-regionais, fortalecer a cooperação e a integração regionais como um meio de inserir-se de maneira ativa no mercado mundial. O objetivo era somar-se ao desenvolvimento deste em matéria de produção, tecnologia e comércio, aproveitando os investimentos conjuntos em P&D, o que implica incremento de competitividade e incorporação de inovações tecnológicas.

Conforme Barbosa (1990), as noções de "abertura externa", "inserção competitiva na economia mundial" e "transformação produtiva" parecem ter substituído o "nacionalismo desenvolvimentista", a "substituição de importações" e o "mercado interno" no vocabulário oficial da liturgia integracionista tradicional.

Sob a ótica neoliberal, orientar-se para uma região ou para o mercado mundial apresenta-se como uma dicotomia. Este último aparece como uma alternativa frente à cooperação e à integração regionais, que obstaculiza a liberalização efetiva. Contudo vários autores discordam dessa posição e procuram demonstrar que os acordos regionais fazem parte de uma estratégia ativa da integração à economia mundial, cabendo destacar Marmora & Messner (1991).

"As tendências à regionalização das nações industrializadas evidenciam que, ante o acelerado progresso tecnológico, inclusive as economias de

sólida estrutura se vêem forçadas a praticar com intensidade crescente a cooperação e a integração regionais. Com o abandono da tradicional substituição de importações e a abertura para a economia mundial, aumenta a necessidade imperiosa de conciliar uma integração regional dinâmica, ao mesmo tempo que crescem as oportunidades de fazê-lo." (Marmora & Messner, 1991, p.164).

A integração pressupõe medidas que conduzam à supressão de algumas discriminações que afetem as relações entre as economias envolvidas no processo. Uma das características fundamentais é o tratamento especial (margem de preferência) dado à produção regional em contraposição à que se dispensa aos bens provenientes do resto do Mundo, visando estimular o intercâmbio entre os países membros.

Há várias formas de integração<sup>10</sup>, mas a interdependência dos espaços nacionais é acompanhada de alguma perda de autonomia na administração interna das políticas econômicas.

"Os governos devem ter de enfrentar uma decisão difícil: a de que os custos dos ganhos econômicos futuros derivados de uma ampliação de mercados nacionais deve ser paga hoje com a perda gradual de soberania na administração cotidiana da economia interna." (Araújo Jr., 1990, p.739).

Toda proteção implica custos, pois há uma transferência de renda em favor de setores protegidos, que recaem diferenciadamente sobre distintos segmentos da sociedade (consumidores, industriais, parceiros comerciais, etc.), dependendo do tipo de instrumento utilizado.

Ffrench-Davis (1978) colocou de forma clara e elucidativa os principais benefícios e custos de uma integração. Destacaram, no curto prazo, como principal efeito positivo o aproveitamento de capacidades instaladas, cuja maior utilização permite substituir produções provenientes até então de terceiros países (desvio de comércio) e como principal custo o possível fechamento de indústrias, devido à competência da produção dos outros países-membros (criação de comércio).<sup>11</sup>

Em maior prazo, ainda segundo Ffrench-Davis (1978), pode-se destacar, de forma resumida, como principais efeitos positivos da integração de mercados: a racionalização dos processos produtivos, gerando economias de especialização; economias de escala pela ampliação do mercado; maior concorrência intra-regional das empresas; maior facilidade no desenvolvimento de "famílias de produtos" ou de "complexos industriais".

É lógico que os benefícios acima mencionados são potenciais e dependerão dos instrumentos utilizados na integração, bem como da situação macroeconômica dos

<sup>10</sup> Balassa analisa em detalhe todas as formas de integração e suas características.

<sup>11</sup> O é importante ter presente que, para a denominada teoria tradicional ou ortodoxa, o desvio de comércio é ineficiente se a produção regional se realizar a preços de mercado superiores aos praticados no resto do Mundo, e a criação do comércio se constitui em benefício, já que considera que os recursos que deixam de ser utilizados nas indústrias afetadas são absorvidos rapidamente em outras atividades dentro do país importador. Entretanto a teoria ortodoxa trabalha com alguns supostos rígidos, tais como custos constantes e termos de intercâmbio inalterados, o que foge da realidade. Para maiores explicações ver Ffrench-Davis (1978), Chudnovsky & Porta (1989), Machado (1991) dentre outros.

países. As situações instáveis dificultam ou obstaculizam o processo integracionista, dadas as dificuldades de cumprimento dos acordos e de abrir mão de uma certa dose de autonomia na condução das políticas macroeconômicas.

A integração oferece, em princípio, oportunidades a que os benefícios sejam estendidos para todos os países-membros,

"(...) através tanto da transferência de renda como da expansão e maior especialização da capacidade produtiva. Entretanto, alguns participantes podem aproveitá-las mal ou ter dificuldades de usufruí-las. O resultado obtido dependerá da habilidade com que cada país maneje suas políticas econômicas, porém também estará associado ao instrumental que se utilize no processo de integração, dadas as características econômicas mais significativas de cada um dos participantes" (Ffrench-Davis, 1979, p.699).

### 3- A integração do Cone Sul

#### 3.1 - Antecedentes do MERCOSUL

O acordo do Cone Sul não foi produto de pressões empresariais para aprofundar vínculos já estabelecidos, mas resultou de uma decisão política de reverter uma tendência histórica de deterioração das relações comerciais entre Brasil e Argentina. No período 1981-85, o valor do intercâmbio comercial dos dois países declinou continuamente, voltando a crescer a partir de 1986, ano em que foi assinada a Ata para Integração Brasil-Argentina, que instituiu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE)<sup>12</sup>. Seu principal objetivo era propiciar um espaço econômico comum com a abertura seletiva dos respectivos mercados e o estímulo à complementação de setores específicos da economia dos dois países. No PICE, os protocolos relativos às negociações formalizaram-se segundo as normas do Tratado de Montevidéu de 1980, portanto, no âmbito da ALADI.

Em 1988, a fim de consolidar o processo de integração, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que estabeleceu o prazo máximo de 10 anos para a formação de um mercado comum entre o Brasil e a Argentina, o qual foi ratificado pelos Congressos dos dois países em agosto de 1989.

"O processo de integração viria a passar por nova inflexão com a troca de Governo nos dois países e a decisão mais ou menos simultânea de promover uma maior abertura e modernização das duas economias. A iniciativa foi estimulada pelo já mencionado cenário de crescente globalização da economia internacional, que desenhava um processo de aglutinação em torno de grandes espaços econômicos, o que recomendava a adoção de medidas destinadas a somar escalas e a potencializar vantagens comparativas regionais."(Amorim, 1991, p.16).

<sup>12</sup> Macadar & Belo (1990) analisam o PICE e o comércio bilateral Brasil e Argentina.



Além disso, conforme Quijano (1991), o maior impulso à integração dá-se devido ao protecionismo dos países "centrais", que não só afetava a introdução de produtos latino-americanos em seus mercados como questionava e pressionava a busca da autonomia tecnológica, dando como exemplo as pressões dos EUA sobre o Brasil em seu projeto nuclear e de informática. Adicione-se ainda o debilitamento do diálogo Norte-Sul e as novas discussões no âmbito do GATT, que, de negociações estritamente comerciais, passa a debater temas como serviços, propriedade intelectual e investimentos diretos, sem uma perspectiva definida para a conclusão da Rodada Uruguai.

Em julho de 1990, os Presidentes Menem e Collor decidiram acelerar o processo de integração e assinaram a Ata de Buenos Aires, a qual fixou o prazo de 31.12.94 para a conformação definitiva do mercado comum entre Brasil e Argentina, prevendo a eliminação de todas as barreiras tarifárias e não tarifárias. Essa Ata mudou a metodologia das relações bilaterais: da gestão do processo por protocolos setoriais — nos quais o objetivo era constituir complementações comerciais e industriais em setores produtivos — passa-se a um esquema de integração mais geral e automático, o que reforçou a necessidade de coordenação das políticas macroeconômicas dos dois países.

Para maior operacionalidade do processo em curso, todos os arranjos comerciais bilaterais foram consolidados em um único instrumento, o Acordo de Complementação Econômica 14 (ACE-14), firmado em fins de 1990, dentro dos princípios da ALADI.

Desde a entrada em vigor do PICE, o comércio bilateral Brasil-Argentina elevou-se de US\$ 1.415 milhões em 1986 para US\$ 2.052 milhões em 1990, com incremento significativo das exportações argentinas e com elevado superávit comercial no triênio 1989/91 nas transações com o Brasil, o que só havia ocorrido neste último decênio, em 1986, ano de aquecimento na economia brasileira. Deve-se ainda salientar que, dada a maior proteção tarifária do Brasil, as preferências outorgadas tornam-se mais significativas para a Argentina, cujas alíquotas de importação são, em geral, menores.

"Se bem que um conjunto de fatores relativamente conjunturais — comportamento da paridade relativa, forte recessão no mercado argentino, crescimento importante do conjunto das exportações brasileiras — contribuíram para a geração destes resultados, não foi menos importante o estímulo das diversas preferências negociadas. Do total das exportações argentinas ao Brasil em 1989, cerca de 90% ingressava através de algum dos mecanismos do acordo, enquanto que 50% das exportações brasileiras se beneficiavam das preferências argentinas." (Bortzman & Porta, 1991, p.7).

Ainda em agosto de 1990, Paraguai e Uruguai<sup>13</sup> foram convidados a juntar-se ao processo integracionista no Cone Sul, o que resultou na assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, para a constituição do MERCOSUL, o qual modificou, substancialmente, o enfoque das negociações, que passaram a ser quadripartites. No decorrer de 1991, o Tratado de Assunção foi examinado e aprovado pelo Congresso dos quatro países, já estando em andamento o Programa de Liberação

<sup>13</sup> O Uruguai já mantinha acordos bilaterais com o Brasil — Programa de Expansão Comercial (PEC) — e com a Argentina — Convênio Argentino-Uruguaio de Cooperação Econômica (CAUCE) —, os quais continuam em vigência.

Comercial (reduções tarifárias progressivas), bem como, no final desse ano, foi aprovado o Regulamento Interno do Grupo Mercado Comum e foram regulamentados os protocolos sobre Solução de Controvérsia e Certificado de Origem, dentre outras medidas. Em novembro de 1991, foi assinado o ACE-18, consolidando os acordos dos quatro países no âmbito da ALADI.

Não é propósito deste trabalho transcrever os artigos e anexos do Tratado de Assunção, por se pressupor que os mesmos já foram amplamente debatidos.<sup>14</sup> O importante é reconhecer-se que devem ser removidos eventuais desequilíbrios e assimetrias estruturais entre os países envolvidos,<sup>15</sup> bem como deve-se dar funcionalidade a uma sólida estrutura institucional, visando superar todas as etapas de transição e garantir o cumprimento dos objetivos fundamentais do MERCOSUL.

### 3.2 - Algumas barreiras a serem superadas

Quando da análise da situação latino-americana, destacaram-se seus problemas neste último decênio, os quais dificultaram, em parte, o esforço integracionista. O oneroso serviço da dívida externa aliado à instabilidade macroeconômica dos países aumentaram os desequilíbrios em potenciais produtivos e exportadores de cada país. A crise do endividamento, além de suas conseqüências abordadas anteriormente, introduziu, segundo Munhoz, um viés antiintegração.

"O dilema das economias devedoras envolve, portanto, Brasil e Argentina, que procuram ampliar o intercâmbio, mas que não podem simplesmente deslocar importações hoje supridas por terceiros países, já que é ali que asseguram os excepcionais superávits comerciais que permitem cobrir, total ou parcialmente, os encargos financeiros da dívida. A dívida externa da América Latina representa, portanto, um viés antiintegração na medida em que os países se vêem compelidos a não trocar superávits comerciais frente a terceiros países por equilíbrio comercial intrazonal." (Munhoz, 1987,p.95).

A integração limitou-se ao âmbito comercial dada a carência de políticas comuns de produção, que impediu que se desenvolvesse uma dinâmica integradora de comércio intra-industrial (CII). Aliás, conforme Coelho,

"(...) economias pequenas, e sobretudo economias atrasadas, tendem a ter mais comércio do tipo interindustrial; enquanto que CII é encontrado entre economias ricas e grandes, onde há mais escopo para diferenciação de produtos industrializados" (Coelho, 1987, p.121).

<sup>14</sup> Ver Macadar (1991) e Araújo Jr. (1991a), o Tratado de Assunção etc.

<sup>15</sup> Se, por um lado, o Tratado de Assunção (art.6) reconhece diferenças de ritmos do Paraguai e do Uruguai no Programa de Liberação Comercial (Anexo 1), por outro, não prevê um tratamento discriminatório, "a priori", para os desajustes estruturais. Apenas no artigo 7, o Anexo IV — Cláusulas de Salvaguarda —, é prevista a realização de consultas para a tomada de medidas corretivas "ex-post".

O comércio intra-industrial ocorre, normalmente, entre países de níveis tecnológicos similares que, por problemas de escalas, se especializam em determinados produtos trocando-os, o que resulta em maior diversidade de produtos semelhantes.

Apesar dos problemas já referidos, dado o grande esforço político integracionista, o comércio Brasil-Argentina elevou-se neste último quinquênio, apresentando, contudo, até o momento, um padrão de complementaridade intersetorial, segundo o qual os maiores intercâmbios bilaterais resultaram das exportações agroalimentares da Argentina e das exportações manufatureiras brasileiras.

Tal característica não ocorre nas economias ricas e grandes, onde o comércio intra-industrial é mais relevante devido à existência de maior diferenciação de produtos industrializados.

"Ao contrário do que prescreve o receituário clássico, não reside na dessemelhança, senão na similitude das economias o germe da integração. A proximidade geográfica é desejável, mas ela não é o fator decisivo." (Coelho, 1987, p.124).

Apesar de algumas similaridades entre o Brasil e a Argentina — países de modelo urbano-automotriz, concentrados no mercado interno e com elevado grau de endividamento —, ambos possuem algumas diferenças significativas. Segundo Fajnzylber (s.d.), enquanto o Brasil é um país dinâmico por excelência, a Argentina é estancada, assim como o Uruguai. E, se a Argentina, em relação ao resto da América Latina, é um país articulado econômica e socialmente — com elevado grau de cobertura educativa, distribuição de renda mais homogênea, menor disparidade de produtividade entre o meio urbano e rural —, o Brasil possui profunda desarticulação, em razão das grandes diferenças sócio-econômicas existentes. Em relação à estrutura produtiva, a Argentina tem auto-suficiência alimentar e energética, enquanto o Brasil apresenta um parque industrial diversificado; é o único país da América Latina em que o setor manufatureiro revela superávit no comércio externo, além de potencialidade para diminuir o déficit energético.

A proximidade do valor da renda "per capita" (tamanho relativo), principalmente entre Uruguai, Argentina e Brasil, indica a existência de perfis de demanda comparáveis — apesar das diferenças na distribuição pessoal da renda —, o que poderia favorecer o aproveitamento das economias de escala, mediante a especialização intra-industrial. Entretanto o CII praticamente não ocorre no Cone Sul, dadas as desigualdades absolutas de tamanho do produto dos países participantes e os diferentes estágios tecnológicos e escalas de produção em alguns setores.

Enquanto a participação do comércio com os demais países-membros do MERCOSUL em relação ao total transacionado com o Exterior representava para o Brasil apenas 6,5%, para a Argentina, o Uruguai e o Paraguai este percentual ascendia, respectivamente, a 15%, 37,5%, 41%, em 1990. Ainda segundo informações da ALADI, o intercâmbio comercial entre os quatro países, em relação ao comércio exterior global do MERCOSUL, correspondia, no ano de 1990, a 5,7%, em virtude da grande representatividade do Brasil, que, sozinho, era responsável por 70,5% das transações com o Exterior dos países do MERCOSUL, enquanto a participação da Argentina era de 22,5%; do Uruguai, 4,1%; e do Paraguai, 2,9%.

Para Magariños (1991) por sua vez, a experiência demonstra que o livre intercâmbio de bens favorece os países com maior poder econômico, melhor acesso à informação mercantil e à oferta mais diversificada. Assim, o livre comércio induzirá as

sociedades mercantis — sobretudo as transnacionais — a concentrarem seus investimentos e atividades em determinadas regiões, com o conseqüente fechamento de filiais e subsidiárias, antes necessárias como unidades produtivas, devido à fragmentação de mercados. Corre-se, pois, o risco de conformar espontaneamente um sistema de economias dominantes que determinem a polarização do crescimento em certas áreas do espaço integrado. Nessa mesma linha de raciocínio, Coelho afirma que as iniciativas de integração terão "(...) maiores possibilidades de êxito quanto maior seja o nível de renda e mais diversificada seja a base industrial dos países envolvidos" (Coelho, 1987, p.121).

Nesse caso, o Uruguai e o Paraguai, por serem países pequenos, de escassos recursos e população reduzida, quando comparados com a Argentina e principalmente com o Brasil, vêem seu desenvolvimento limitado por essas variáveis, sobretudo no setor industrial. Se, por um lado, esses países podem ser prejudicados pelos movimentos das FMN — polarização do crescimento —, por outro, ganham muito em termos de ampliação de mercados, o que poderá permitir grandes acréscimos de escala — devido a seus reduzidos mercados internos e à elevada participação dos países vizinhos nas transações externas —, e podendo também ser beneficiados pelo comércio intrafirmas, ainda que em menor escala, já que este influi na natureza dos produtos comercializados, na medida em que os fluxos entre as empresas "(...) são constituídos de forma crescente de bens intermediários, peças e componentes" (Michalet, 1983, p.42).

Mas, até o presente momento, tem-se observado que, só em raros casos, as filiais de empresas transnacionais localizadas na Argentina e no Brasil exibem algum grau de especialização e complementaridade e desenvolvem um comércio intrafirmas sobre a base de programas de intercâmbio compensado, em particular na área de automóveis e caminhões. Contudo, em geral, prevalece no setor manufatureiro a duplicação, o que naturalmente não favorece o intercâmbio comercial, fato que coloca algumas resistências ao projeto de integração.

Portanto, não se pode dizer, "a priori", quem ganhará mais com a integração do Cone Sul. Além dos problemas internos das economias, cuja solução permitirá um aprofundamento do processo integrador e uma possível compatibilização das políticas econômicas, os membros do MERCOSUL, destacando-se a Argentina, vêm mantendo e até mesmo ampliando suas relações com terceiros países, o que tem suscitado acalorados debates sobre a repercussão de tais medidas, muitas das quais tomadas sem o conhecimento prévio dos demais.

Conforme Halperin (1991), o compromisso de participar em um mercado comum não é compatível com a preservação, por parte de cada país-membro unilateralmente, de relações de integração econômica com terceiros Estados, a menos que os países-sócios o consintam.

Muitas discussões têm vindo à tona sobre as tratativas e/ou compromissos da Argentina de estabelecer uma zona de livre comércio com o Chile e a Venezuela, além dos tratados de promoção e proteção aos investimentos já assinados com os EUA em 1991,<sup>16</sup> com teor similar aos assinados com a Espanha em 1988 e com a Itália em

<sup>16</sup> Argentina e EUA firmaram um acordo de garantias de investimentos bilaterais que protege os capitais de possíveis expropriações sem compensações, permite a livre repatriação de lucros e garante, ante qualquer disputa jurídica, a existência de uma arbitragem internacional reconhecida. Esse acordo é similar aos assinados pela Argentina com outros países da Europa.

1987. A proliferação de acordos bilaterais de redução tarifária com o propósito de conformar novas áreas de livre comércio a curto prazo traz consigo uma interrogativa: como incorporar ou assimilar no MERCOSUL os acordos firmados por um dos integrantes com terceiros países?

Essa questão revela a problemática que a abertura de um país, via grande rebaixamento tarifário, pode ocasionar aos demais membros do mercado comum. As preferências tarifárias outorgadas tornam-se pouco significativas, tendo em vista a reduzida alíquota em alguns setores e/ou produtos que o país-membro pratica com o resto do Mundo. Esse é o caso, por exemplo, da Argentina com alguns produtos, como os siderúrgicos e o papel, cujas margens de preferência encontram-se erodidas, devido às reduzidas ou nulas alíquotas de importação, o que vem favorecendo a concorrência de produtos oriundos de outros países em detrimento dos do Brasil.

No Tratado de Assunção, artigo 8º, os países comprometem-se a preservar os compromissos já assumidos e a coordenar as negociações comerciais externas durante o período de transição. Prevê-se que estenderão aos demais membros qualquer preferência que concedam a um produto originário ou destinado a terceiros países não membros da ALADI e que haverá realização de consultas sempre que houver desgravação tarifária tendente à formação de zonas de livre comércio com os demais países-membros da ALADI. Na prática, entretanto, nem sempre tais situações têm ocorrido.

No âmbito da "Iniciativa para as Américas", cujo objetivo é a criação de uma zona de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo, algumas negociações têm sido feitas visando estabelecer um mecanismo de consulta sobre comércio e investimento entre os países do MERCOSUL e os EUA e, principalmente, uma ação conjunta na Rodada Uruguai ainda em andamento. Mas, para Bresser Pereira (1991), por exemplo, tal atitude dos EUA pode visar, na verdade, a outros fins, como legitimar o acordo com o México, aumentar o poder de barganha com a Europa e o Japão, bem como exigir concessões comerciais dos países envolvidos. Conforme o andamento das negociações da atual Rodada Uruguai do GATT, a proposta de Bush poderá ser agilizada ou até mesmo postergada para um momento mais oportuno.

### **3.3 - A importância da coordenação das políticas cambiais e fiscais**

As situações macroeconômicas flutuantes e instáveis obstaculizam qualquer processo de integração, uma vez que dificultam o cumprimento dos acordos. Portanto, uma das árduas tarefas a serem cumpridas é a coordenação de uma política econômica comum que, necessariamente, passa pela estabilização interna das economias dos respectivos países. Integrar não significa apenas abolir barreiras comerciais, mas, sim, um enorme esforço para a harmonização das políticas econômicas.

As dificuldades para a harmonização podem residir no nacionalismo econômico — de natureza ideológica —, bem como na difícil obtenção de um nível mínimo de coerência macroeconômica entre desiguais políticas setoriais implementadas em cada país, dada a existência de objetivos conflitantes não só entre países como dentro de um mesmo programa de governo. Nessa difícil meta, Brasil e Argentina desempenham papéis fundamentais, tendo em vista sua representatividade conjunta no MERCOSUL, desta-

cando-se o do Brasil, que participa com cerca de 80% do PIB e da população dos países-membros, de acordo com dados do Banco Mundial.

A coordenação das políticas macroeconômicas entre os países pode ter diversos graus de abrangência, desde a fixação de objetivos comuns até sua completa harmonização. Existem, entretanto, segundo Lerda & Mussi (1987), alguns obstáculos a sua consecução, considerando-se que os distintos governos podem discordar em relação à prioridade que se deve outorgar a objetivos por vezes vistos como competitivos e/ou conflitantes, como é o caso de reduzir a inflação e manter o crescimento econômico. Deve-se ter ainda presente que os custos domésticos das medidas a serem adotadas e o seu ritmo de implementação são distintos nos diferentes países.

O Tratado de Assunção, apesar de explicitar, no artigo 1, a necessária coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os países envolvidos, não prevê sanções para desalentar, "a priori", desvios de comportamento em relação aos objetivos estabelecidos e não esclarece de que forma realizará tal coordenação, exceto quando prevê reuniões de consulta e a formação de subgrupos específicos, visando a estudos de determinados aspectos das políticas macroeconômicas.

Dentre as políticas econômicas a serem harmonizadas neste trabalho, são feitas algumas considerações sobre as políticas cambiais e fiscais, por considerá-las básicas em qualquer processo integracionista.

### 3.3.1 - Política cambial

A estabilidade cambial é requisito básico, pois minimiza a principal fonte de incertezas para as transações internacionais, que é o risco cambial. Portanto, para o sucesso de qualquer projeto de integração, é indispensável a paridade cambial, havendo diferentes formas de coordenação cambial, podendo-se salientar: o estabelecimento de aparatos institucionais similares para regular os mercados de câmbio das economias envolvidas; o compromisso de que as paridades oscilem entre limites acordados; a atuação conjunta dos Bancos Centrais para sustentar a cotação de alguma das moedas que esteja com problemas; e a unificação monetária (Araújo Jr., 1991).

Conforme Machado (1991), a condução da política cambial constituirá um dos pontos mais sensíveis a tratar entre os negociadores da integração. A gestão coordenada dessa política entre os países deverá garantir a paridade do poder de compra das moedas para que não se produzam variações significativas nos níveis de proteção originados na adoção de uma tarifa externa comum.

Estudos realizados por Araújo Jr. (1991) demonstram que as taxas reais de câmbio trimestrais, nas duas últimas décadas, dos países do MERCOSUL apresentaram grande instabilidade cambial em relação ao dólar. Ao analisar-se a evolução trimestral das taxas reais de câmbio do cruzeiro em relação às moedas da Argentina, do Uruguai e do Paraguai, na década de 80, observam-se tanto desequilíbrios de caráter errático, como intervalos de oscilação bastante heterogêneos. Tal instabilidade decorre, em grande medida, das disparidades dos processos inflacionários da região, mas deve-se citar como outra fonte geradora da instabilidade a diversificação dos controles cambiais que os governos latino-americanos vêm utilizando para lidar com os desequilíbrios no balanço de pagamentos.

As altas flutuações das paridades bilaterais alteram permanentemente as condições de concorrência dentro do MERCOSUL e prejudicam as correntes de comércio e a decisão de investimentos com vistas ao mercado comum. Quando, por exemplo, a Argentina mantém fixa sua paridade cambial com o dólar, como a realizada pelo Plano Cavallo, enquanto nos demais países-membros ocorrem oscilações devido às desvalorizações da moeda, as exportações destes últimos tornam-se mais atraentes, podendo modificar-se o fluxo das transações comerciais bilaterais.

Vê-se, pois, que a paridade das moedas da Argentina e do Brasil é um elemento crítico e decisivo para o projeto da integração do Cone Sul. A Argentina, ao adotar a conversibilidade de sua moeda a uma taxa de câmbio fixa, por tempo indeterminado, e ao abrir consideravelmente sua economia, praticamente anulou a capacidade do país de fazer política macroeconômica. Já os demais países do MERCOSUL possuem taxas de câmbio flutuantes.

Conforme Echegaray (1991), para a harmonização da política cambial, é pré-requisito uma sólida decisão política de renunciar ao manejo individual e irrestrito da mesma, colocando-se como requisito técnico a necessidade de encontrar uma âncora, ou seja, uma moeda que sirva de referência para as outras três, assim como tem ocorrido com o marco alemão na CEE. Araújo Jr. (1991) sugere que o cruzeiro, dada a dimensão da economia brasileira, assuma tal papel no Cone Sul. O problema é saber se o Banco Central do Brasil atingiria a credibilidade de um Bundesbank, o que é considerado difícil, até o momento, devido à falta de estabilidade econômica do País.

### 3.3.2 - Política fiscal

Apesar de os quatro países seguirem uma política de rebaixamento tarifário, os níveis e a estrutura das tarifas apresentam fortes diferenças e algumas incompatibilidades: o Brasil, por exemplo, colocava no nível máximo a informática; enquanto no Uruguai e na Argentina, os bens de capital, sem produção nacional, encontram-se em níveis mínimos ou são exonerados. A liberação tarifária da Argentina e do Uruguai para importações de bens de capital responde, provavelmente, à preocupação desses países em não ficarem atrelados aos bens de capital de origem brasileira.

A criação de uma tarifa externa comum (TEC) consiste em um imposto idêntico aplicado por todos os países-membros às importações procedentes de fora da região. Ela determina as margens de preferência que gozará a produção sub-regional frente aos bens produzidos em terceiros países. O desafio de sua implementação será tanto mais difícil quanto maior for a diferença das estruturas tarifárias, sendo necessário que haja um movimento gradual de convergência das diversas estruturas tarifárias para uma alíquota única ou para níveis de alíquotas diferenciadas, conforme categorias de produtos, que atendam aos requisitos específicos de proteção.

Até fins de 1991, as alíquotas de importações do Brasil eram mais elevadas que as da Argentina e do Uruguai, dada sua grande amplitude. Entretanto, de acordo com o cronograma gradual de redução de alíquotas, o Brasil, até 1994, diminuirá, significativamente, a média das tarifas.

Conforme Machado (1991), um dos critérios clássicos adotados na implementação de uma tarifa externa comum é o de fixar os níveis das alíquotas de cada produto sobre a base da média dos impostos de importação de cada país. Uma solução distinta

seria estabelecer uma TEC, cujos impostos de importação tivessem seus níveis fixados sobre a base da estrutura tarifária mais baixa entre as praticadas pelos países.

Echegaray (1991) afirma que, para evitar as discrepâncias de estrutura tarifária, a TEC deveria ser uma tarifa única para todos os itens, com muito poucas exceções. Destaca, ainda, que, devido à relevância do Brasil nos principais agregados econômicos, sua estrutura tarifária deveria ser tomada como eixo de referência para definir a TEC. Nesse caso, poderia ocorrer um acréscimo de algumas tarifas, o que, em princípio, colide com as normas do GATT.

No Tratado de Assunção, o artigo 5, item c, prevê que a TEC deverá incentivar a competitividade dos Estados-Partes. Entretanto não está definido se essa tarifa será única ou se terá níveis distintos para as diversas categorias de produtos.

Tanto o Brasil, como a Argentina e o Uruguai<sup>17</sup> estão aplicando políticas de abertura às suas importações, mas a graduação, os tempos e as formas são diferentes. A abertura da economia brasileira parece incorporar critérios de maior gradualidade, de modo a permitir uma progressiva reconversão e ajuste nas empresas, que se fará necessária com a integração e, principalmente, pela concorrência do resto do Mundo.

A dificuldade para avançar na harmonização fiscal reside no fato de que a arrecadação de impostos reflete tradições nacionais muito arraigadas, afeta os serviços públicos, influi sobre o balanço de pagamentos, o que repercute sobre o valor da moeda. De acordo com Baldinelli (1991), os países do Cone Sul deveriam preocupar-se com os impostos indiretos, já que são os que mais influem no comércio internacional. O sistema de Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) é adotado pela Argentina, pelo Brasil e pelo Uruguai, faltando o Paraguai, que, conforme o Informe 1990 do BID, pretende reformar seu sistema tributário, concentrando a arrecadação em uns poucos impostos de base ampla, tal como sucede com o IVA.

Pareceria, então, que, se existe, por um lado, a necessidade de aproximar as alíquotas do IVA nos distintos países, por outro, haveria a necessidade de reduzir as evasões fiscais para evitar uma distorção nas condições de concorrência. A complexidade do sistema de impostos indiretos no Brasil (IPI, ICM, IPTU, p.ex.) cria oportunidades para aumentar a evasão fiscal. Além disso, as rígidas competências tributárias estabelecidas pela Constituição, que definem a arrecadação de impostos da União, estados e municípios, limitam as possíveis negociações do Governo Federal. Com a revisão da Constituição brasileira, parte desses problemas poderão ser equacionados.

## Considerações finais

O grande desafio da década de 90 será para o Cone Sul a abertura externa das economias e sua inserção competitiva na economia mundial, num momento em que predomina a tendência à internacionalização e à regionalização das economias.

<sup>17</sup> A dificuldade na obtenção de informações sobre a economia do Paraguai inviabilizou, em alguns momentos, sua comparação com os demais países do MERCOSUL.



A formação do MERCOSUL enfrentará: a consolidação da CEE em 1992 e da AEE em 1993, reforçada pela abertura do Leste Europeu; a formação de uma zona de livre comércio entre EUA, Canadá e México; e o enorme crescimento dos países do sudoeste asiático, com grande penetração do Japão em todos países.

Como grande parte das exportações do Brasil e da Argentina se destinam à CEE e aos EUA, teme-se que a eliminação de barreiras intrablocos e as reduções de custo daí derivadas possam induzir à troca de fornecedores, sendo a demanda redirecionada de países em desenvolvimento para outros países-membros dos referidos blocos.

Embora, por exemplo, a CEE represente para o Brasil cerca de um terço de suas exportações e importações, o Brasil para a CEE não significa mais de 1% de suas fontes de suprimento e de 0,30% de suas exportações comunitárias (Cavalcanti, 1990, p.50). Como as exportações brasileiras para a CEE são formadas predominantemente de produtos básicos (em destaque café, complexo soja e minério de ferro) e concentradas em poucos países da Comunidade, aumenta o grau de exposição do Brasil às medidas protecionistas. Percebe-se, pois, que nessas desiguais condições é praticamente inviável que o Brasil possa influir nas decisões da CEE e defender seus interesses, o que deve ser ainda mais difícil para a Argentina, dado sua menor representatividade.

Assim, a grande preocupação com a formação desses grandes blocos é que essas iniciativas desviem mais do que criem comércio, diminuindo as relações extra-regionais. Entretanto a tendência que deverá predominar nesses blocos — maior fechamento, ou maior abertura — ainda não está claramente desenhada e dependerá, em grande parte, do encaminhamento que for dado às discussões em andamento na Rodada Uruguai do GATT.

As principais dificuldades para a integração do Cone Sul passam pela própria situação econômica das economias que dele fazem parte, onde se destacam as taxas inflacionárias — sob controle, exceto no Brasil —, o excessivo nível de endividamento externo e conseqüente transferência de recursos líquidos ao Exterior, bem como as políticas de ajustamento recessivo impostas não só pelos próprios governos como pelos organismos internacionais. Além destes, cabe ainda destacar a enorme disparidade no grau de desenvolvimento dos quatro países que compõem o MERCOSUL: a falta de competitividade de grande parte dos produtos regionais no mercado mundial, devido ao atraso tecnológico; a alta tributação; o câmbio fixo da Argentina e a elevada instabilidade das moedas em relação ao dólar; a dificuldade de coordenar objetivos de longo prazo da integração com necessidades práticas e imediatas (por exemplo, controle da inflação, abastecimento alimentar, etc.).

Se, por um lado, a redução da tarifa dos países da região é convergente, com um processo de abertura geral das economias do Cone Sul ao resto do Mundo, o ritmo e a forma são diferentes. A política adotada pelo Brasil parece incorporar critérios de maior gradualidade, de modo a permitir um maior prazo de ajuste nas empresas.

O custo social e econômico da reconversão produtiva, induzida pelo MERCOSUL, será menor do que o custo do aprofundamento do processo de abertura econômica em que se têm empenhado os quatro países. Ao limitar, em uma primeira etapa, o ajuste competitivo de unidades produtivas no contexto regional, onde muitos setores produtivos não estão na vanguarda da eficiência a nível mundial, o MERCOSUL contribuirá para diminuir o custo social e econômico da reconversão. Mas a transformação produtiva deve fundamentar-se na incorporação deliberada e sistemática de progresso técnico, tendo em vista a maior competitividade Internacional.

O programa de liberação comercial do MERCOSUL introduziu importantes modificações ao descartar o tratamento preferencial aos países de menor desenvolvimento relativo, no caso, Uruguai e Paraguai, exceto no ritmo de sua total desgravação. Echegaray (1991, p.92) afirma que, paradoxalmente, o país de menor desenvolvimento relativo do novo bloco comercial, Paraguai, seria o que teria que enfrentar menores custos, devido ao fato de ser a economia mais aberta à concorrência regional pela via formal ou informal.

A integração do Cone Sul deve-se processar não para isolar a região, mas para inseri-la de uma forma adequada ao comércio internacional, onde a interdependência dos espaços nacionais é acompanhada pela redução das margens de autonomia na administração da política econômica doméstica.

"Entretanto, em um processo de integração, a "(...) principal dificuldade que o governo passa a enfrentar não é a de abrir mão de sua soberania em prol das políticas usadas pelos parceiros, mas a de tornar compatíveis suas próprias políticas, a fim de que seja possível harmonizá-las com as do parceiro." (Araújo Jr., 1991, p.16).

Percebe-se, pois, a importância da coerência interna das políticas econômicas e da estabilidade de critérios decisórios.

O projeto de integração poderá viabilizar um nível de crescimento econômico mais estável para a região, fortalecendo sua posição política e econômica. É possível aprofundar e consolidar o poder regional frente ao resto do Mundo, principalmente no que se refere à capacidade de negociação conjunta em relação à dívida externa, à criação de mecanismos visando compensar o efeito negativo de certas políticas dos países mais desenvolvidos, à situação do comércio dos produtos básicos — destacando-se a carne e a soja — e ao avanço do protecionismo com respeito aos produtos de exportação da área. Há vantagens na união de forças para negociar conjuntamente temas econômicos frente a terceiros países e a organismos internacionais.

Porém é difícil afirmar-se, "a priori", quem sairá ganhando com a integração do Cone Sul, uma vez que dependerá, dentre vários fatores, do movimento de capitais, onde o papel das FMN é relevante principalmente no comércio intra-indústria; dos ajustes e da reconversão das empresas, que implica recursos financeiros e capacidade para assumir riscos; da habilidade dos empresários de aproveitarem novos nichos de mercado oportunizados pela ampliação dos mesmos, bem como da própria estabilidade das respectivas economias. Se, por um lado, Brasil e Argentina têm alguns benefícios específicos, dado o seu tamanho, os países pequenos, Uruguai e Paraguai, apesar de algumas dificuldades — reduzido parque industrial, mercado interno e PIB —, já denotam maior grau de abertura ao Exterior — formal e informal — e passam a contar com enorme mercado potencial, já que os países vizinhos detêm elevada participação no seu comércio exterior. Portanto, qualquer restrição comercial que venha a ocorrer nas economias da Argentina e do Brasil incidirá rapidamente sobre essas duas economias, com grande reflexo no parque exportador.

Para concluir, cabe ainda assinalar que, dadas as dificuldades inerentes a qualquer processo de integração, cujos ajustamentos são lentos e cujos obstáculos, bastante grandes, é de se supor que, dentro do prazo previsto, o que poderá estar concluído não deverá ter avançado além de uma zona de livre comércio, sendo pouco provável a obtenção de uma TEC, indispensável para a constituição de uma união aduaneira. Quanto a um mercado comum, proposta bastante ambiciosa para o tempo

disponível, acredita-se que sua implantação será postergada para data futura. Tais evidências, entretanto, não diminuem a importância e os esforços que vêm sendo envidados pelos quatro países, para chegarem a uma maior integração.

## Bibliografia

- AMORIN, Celso Luiz Nunes (1991). O mercado comum do Sul e o contexto hemisférico. **Boletim de Diplomacia Econômica**, Ministério das Relações Exteriores, (7):13-8, abr./maio.
- ARAUJO Jr., José Tavares (1990). Integración económica en America del Norte y el Cono Sur. **Comércio Exterior**, México, 40(8):739-44, ago.
- ARAUJO Jr., José Tavares (1991). **A opção por soberanias compartilhadas na América Latina: o papel da economia brasileira**. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI. (Texto para Discussão, 256).
- ARAUJO Jr., José Tavares (1991a). A política comercial brasileira e a integração latino-americana. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 11(2):407-28.
- ARAUJO Jr., José Tavares (1991b). **Uma estratégia não liberal para abertura da economia brasileira**. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI. (Texto para Discussão, 255).
- AZAMBUJA, Marcos Castrioto (1991). O novo quadro da economia mundial: 1. parte. **Estado de São Paulo**, São Paulo. 3 dez. Marinha Mercante, p.4
- AZAMBUJA, Marcos Castrioto (1991a). O novo quadro da economia mundial: 2.parte. **Estado de São Paulo**, São Paulo. 10 dez. Marinha Mercante, p.4.
- AZAMBUJA, Marcos Castrioto (1991b). O novo quadro da economia mundial: 3. parte. **Estado de São Paulo**, São Paulo. 17 dez. Marinha Mercante, p.4.
- AZAMBUJA, Marcos Castrioto (1991c). O novo quadro da economia mundial: 4. parte. **Estado de São Paulo**, São Paulo. 24 dez. Marinha Mercante, p.4.
- BALASSA, Bela (s.d.). **Teoria da integração econômica**. Lisboa, Livraria Classica. 452p.
- BALDINELLI, Elvio(1991). Armonización de políticas crediticias fiscales y de promoción de exportaciones. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires, INTAL, 16(167):3-17, mayo.
- BARBOSA, Rubens Antonio (1990). A ALADI e o desafio desta década. **Gazeta Mercantil**, São Paulo. 4/6 ago. p.5.
- BENAKOUCHE, Rabah (1980). **Acumulação mundial e dependência**. Petrópolis, Vozes.
- BORTZMAN, Mirta & PORTA, Fernando (1991). **Mercosur?: Un paso hacia la integración subregional? Interrogantes a partir de su evolucion.** (s.l.). (Trabalho apresentado no Foro Internacional sobre dívida externa y desarrollo - FONDAD, Argentina, ago.).

- BRUM, Argemiro Luiz (1991). Os blocos econômicos: a implosão do mito da liberação do mercado mundial sob a égide do GATT. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, 19(3):175-9, nov.
- CAVALCANTI, Geraldo Holanda (1990). As estratégias possíveis para o Brasil frente ao projeto Europa 93. In: SEMINÁRIO A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NOS ANOS 90, São Paulo. **Anais...** São Paulo, SEADE/Conselho Regional de Economia. v.2, p.41-54.
- CHUDNOVSKY, Daniel & PORTA, Fernando (1989). En torno de la integración económica argentina-brasileña. **Revista de la CEPAL**, Santiago do Chile, (39):125-45, dic.
- COELHO, Isaias (1987). Perspectivas da integração intra industrial: Brasil-Uruguai. In:BAUMANN, Renato & LERDA, Juan Carlos, org. **Brasil-Argentina-Uruguai: a integração em debate**. São Paulo/Brasília, Marco Zero/UnB. p.111-34.
- ECHEGARAY, Alfredo (1991). Conclusiones del seminario Uruguay en el mercado comum del sur, Montevideu 5/6.3.91. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires, INTAL, 16(167):91-5, mayo.
- FAJNZYLBER, Fernando (s.d.). Una visión global. In:HIRST, Mónica, org. **Argentina-Brasil el largo camino de la integración**. Buenos Aires, Editorial Legasa. p.30-9.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1989). Integración económica. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires, INTAL, 14(142):35-52, jan./fev.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1978). Marco general para analisis de los procesos de integración y cooperación. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires, INTAL, 3(26):4-19, jul.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1979). Terminos del intercambio recíproco y efectos distributivos de la integración conómica. **El Trimestre Económico**, Mexico, Fondo de Cultura Económico, 46(183):663-76, jul./set.
- GAZETA MERCANTIL (6/8.7.91). A economia mundial deverá crescer lentamente. São Paulo. p.13.
- HALPERIN, Marcelo (1991). El mercado comum del sur y un nuevo sistema regional de relaciones económicas multilaterales. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires, INTAL, 16(167):36-45, mayo.
- IGLESIAS, Enrique V. (1991). Palestra proferida no Japão(7.4.91). **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires, INTAL, 16(167):117-22, mayo.
- LERDA, Juan Carlos & MUSSI, Carlos (1987). Coordenação de políticas macroeconômicas no contexto da integração argentino-brasileira:uma avaliação crítica. In: BAUMANN, Renato & LERDA, Juan Carlos, org. **Brasil-Argentina-Uruguai: a integração em debate**. São Paulo/Brasília, Marco Zero/UnB. p.43-68.
- MACADAR, Beky Moron (1991). Mercado comum do sul (MERCOSUL): multilateralismo na ALADI. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, 19(1):188-204, jun.
- MACADAR, Beky Moron & BELLO, Terezinha da Silva(1990). O Rio Grande do Sul e a integração latino-americana. In: ALMEIDA, Pedro F. C. de, coord. **A economia**

- gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira.** Porto Alegre, FEE. t.3, p.646-718.
- MACHADO, João Bosco Mesquita (1991). Integración económica y arancel aduanero común en el Cono Sur. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires, INTAL, 16(167):18-35, mayo.
- MAGARIÑOS, Gustavo (1991a). La Caja de Pandera. **El País**. 25 mayo. p.5.
- MAGARIÑOS, Gustavo (1991). Síndrome del subdesarrollo industrial. **El País**. 30 nov. p.5.
- \* MARMORA, Leopoldo & MESSNER, Dirk (1991). La integración de Argentina, Brasil y Uruguay: concepciones, objetivos, resultados. **Comércio Exterior**, Mexico, 41(2):155-61, feb.
- MICHALET, Charles Albert (1983). **O capitalismo mundial**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MUNHOZ, Dércio Garcia (1987). Dívida externa: um viés antiintegração. In: BAUMANN, Renato & LERDA, Juan Carlos, org. **Brasil-Argentina-Uruguai: a integração em debate**. São Paulo/Brasília, Marco Zero/UnB. p.78-96.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (1991). A integração americana. **Folha de São Paulo**, São Paulo. 12 maio. p.1-3.
- QUIJANO, José Manuel (1991). Uruguay en el mercado común que hacer? **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires, INTAL, 16(167):46-56, mayo.
- RICUPERO, Rubens (1990). A inserção internacional desejada possível para o Brasil. In: SEMINÁRIO A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NOS ANOS 90, São Paulo. **Anais...**São Paulo, SEADE/Conselho Regional de Economia. v.2 p.3-27.
- SANT'ANA, José Antonio (1987). A integração e os pagamentos bilaterais. In: BAUMANN, Renato & LERDA, Juan Carlos, org. **Brasil-Argentina-Uruguai: a integração em debate**. São Paulo/Brasília, Marco Zero/UnB. p.97-110.
- TRATADO DE ASSUNÇÃO, 26.3.91. (Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai).

# OS IMPACTOS SOCIAIS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

*Tarson Núñez\**

## 1 - Introdução

A criação do MERCOSUL, formalizada através do tratado de Assunción, assinado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai no ano passado, marca a inserção de nosso Continente em uma tendência mais ampla, de caráter mundial, de recomposição dos espaços econômicos e políticos.

"Trata-se não só de uma profunda e extensa recomposição do sistema produtivo capitalista mundial, mas de uma reformulação do conceito e da prática de mercado econômico, assim como da sua ampliação espacial". (Dreyfuss, 1991, p.2).

É nos marcos dessa extensa reestruturação e reorganização produtiva que se pode compreender o alcance das mudanças que estão por se operar nos países envolvidos nesse processo.

A constituição do MERCOSUL, dentro dessa ótica, faz parte desse conjunto de transformações em escala mundial, que tendem a modificar não apenas os padrões de acumulação de capital como também as formas através das quais a sociedade é organizada, de forma a garantir a reprodução desses padrões. São, portanto, mudanças de caráter estrutural, que não se resumem a mudanças em termos de mercado, mas atingem a própria organização da sociedade e a relação entre os grupos que a compõem.

No entanto a discussão sobre a integração, tanto nas esferas acadêmicas quanto nas instâncias políticas onde são tomadas as decisões, não tem contemplado de maneira abrangente o conjunto de novos problemas que se colocam para as nossas sociedades. Mais do que isso, essa discussão tem se limitado a círculos muito restritos. O conjunto da sociedade civil e mesmo grupos e setores que serão diretamente atingidos pelas mudanças em curso permanecem excluídos de qualquer discussão mais séria sobre o tema. E essa discussão, onde e quando existe, tem apresentado limites significativos em termos de conteúdos e de abordagem do problema.

O principal limite que se pode apontar é o de que a reflexão sobre o MERCOSUL, tal como tem sido feita entre nós, privilegia uma discussão sobre os aspectos estritamente econômicos do processo. Essa visão economicista obscurece o fato de que o

---

\* Licenciado em História, com Mestrado em Sociologia e Assessor da CUT/RS.

processo de integração terá impactos muito significativos sobre os distintos grupos e classes que compõem as sociedades envolvidas.

Além disso, é importante destacar também o fato de que não há uma discussão séria a respeito dos eventuais custos sociais do processo de integração. Há um excessivo triunfalismo com relação ao assunto, e a integração é apontada como um processo que beneficiará a todos os países e a todos os setores sociais.

Uma reflexão mais crítica e ponderada, que busque avaliar também os eventuais custos sociais da integração, tem sido absolutamente minoritária e marginal na discussão. E é certo que, em que pese à perspectiva de que o MERCOSUL possibilite que a médio e longo prazos se retome o crescimento econômico no Continente, certamente ocorrerão impactos negativos a curto prazo no campo social.

Este artigo tem como objetivo apontar elementos para uma discussão das possíveis consequências que o processo de integração, tal como vem sendo implementado entre nós, poderá trazer para o campo social. Buscaremos, dentro dos limites deste breve ensaio, resgatar aqueles elementos que já nos permitem prefigurar alguns dos impactos mais significativos da constituição do MERCOSUL sobre os diversos grupos e classes que compõem nossa sociedade.

É evidente que os elementos hoje disponíveis são insuficientes para uma avaliação completa dos impactos e das mudanças sociais que serão causadas pela consolidação de um mercado comum. Existem, no entanto, algumas pistas, alguns dados, que nos permitem prever, a partir das orientações que norteiam a condução política do processo e das diversas forças sociais que atuam sobre ele, que modelo de sociedade poderá emergir com a implantação do MERCOSUL.

Para realizar essa análise dos impactos sociais da integração, três aspectos são essenciais. Em primeiro lugar, uma análise do método de condução do processo, assim como do conteúdo político do Projeto de Integração que está sendo implementado. Os encaminhamentos e as decisões políticas que hoje são tomadas definem os marcos nos quais caminhará o processo de integração. E é nesse âmbito político que se está definindo o modelo de integração (e de sociedade) que se está implementando.

Um segundo aspecto a ser abordado é o de quais são os setores da sociedade envolvidos mais diretamente com o processo de integração, qual sua força, quais suas propostas e de que forma os diversos grupos, classes e setores de classe vêm se colocando com relação à integração. É desse jogo de forças que emerge o modelo político que norteia a implementação do Projeto. E é a força relativa dos diversos setores envolvidos que vai definir o conteúdo dos impactos sociais da integração.

Por fim, um terceiro aspecto importante dessa abordagem acerca dos impactos sociais da integração é uma comparação com outros processos em curso no Mundo. Essa comparação, em especial com a unificação da Europa (CEE), nos permitirá avaliar as iniciativas do Cone Sul à luz dos diferentes modelos de integração econômica que vêm sendo implementados no Mundo. Dessa comparação, podemos extrair elementos importantes acerca de como são tratados os impactos sociais e de que tipo de consequência os distintos modelos de integração já vêm gerando nos casos abordados.

A análise da integração nesses três aspectos nos permite, ainda que de modo exploratório, apontar algumas das possíveis consequências sociais da implantação do MERCOSUL.

## 2 - Sobre o conteúdo da proposta

Para uma análise crítica do conteúdo do projeto de integração materializado no MERCOSUL é necessária, antes de tudo, uma breve abordagem histórica da evolução do processo. Essa abordagem nos permitirá perceber as mudanças qualitativas sofridas desde as iniciativas dos Governos Sarney e Alfonsín a partir de 1985 até chegarmos na proposta mais acabada que se materializa no MERCOSUL.

O atual processo de integração inicia-se com os acordos bilaterais assinados entre Brasil e Argentina a partir de 1985. Esses acordos surgem como uma forma de superar o imobilismo decorrente do esvaziamento das iniciativas anteriores de integração continental, como a ALALC, MCCA, Pacto Andino, entre outras (Silva, 1990). A percepção da necessidade de recuperação da iniciativa no campo da integração decorria da compreensão da importância da retomada do crescimento econômico no Continente.

Brasil e Argentina, envolvidos em processo recente de recuperação das liberdades democráticas, viviam um período de estagnação econômica. As elites políticas que conduziam o processo percebem, naquele momento, que a garantia de manutenção da institucionalidade democrática passa pela retomada do crescimento econômico.

Os protocolos de integração econômica assinados entre Brasil e Argentina propunham um processo de integração global e gradual, que não se restringia a uma abertura comum de mercados. Sua abrangência incorporava questões culturais, tecnológicas e educacionais. "Os intercâmbios comerciais de bens primários e de bens industriais eram parte importante do Programa, mas não seu fim estratégico" (Alimonda, 1991, p.3). Os aspectos de mercado, portanto, eram apenas um dos elementos da integração, estando submetidos a uma orientação estratégica geral que era resumida no lema "unir-se para crescer".

Além disso, a condução dos protocolos tinha como pressuposto uma compreensão da situação mundial. Em função dela, a integração era pensada como um processo de articulação progressiva das duas economias, numa situação internacional de competitividade crescente e de mercados cada vez mais fechados. "Era uma abertura bilateral, preservando certa fronteira com relação ao mercado externo" (Alimonda, 1991, p.4).

Esse quadro muda radicalmente com as mudanças políticas ocorridas no final dos anos 80. A ascensão, nos países do Cone Sul, de forças políticas identificadas com o liberalismo modifica completamente o perfil da integração. Tanto Collor como Menem, assim como Lacalle e Rodríguez, enquadram-se num perfil político com as teses de redução do Estado, de desregulamentação, de privatizações e, fundamentalmente, de abertura indiscriminada das nossas economias com relação ao mercado mundial.

É dentro desse contexto que ocorre a transformação da iniciativa bilateral brasileiro-argentina em MERCOSUL, com a incorporação do Uruguai e do Paraguai no Tratado de Assunção. A partir dele, o processo sofre uma inflexão no sentido da sua aceleração e da redução dos prazos. Mais do que isso, há uma mudança no próprio conteúdo do projeto.

A integração passa a ser abordada a partir dos princípios liberais. A competitividade passa a ser o paradigma que norteia toda a condução política e a definição dos marcos que definirão o futuro mercado unificado. Além disso, a visão da articulação do



processo de integração com a economia mundial também se altera radicalmente. Ao contrário do projeto anterior, a integração é entendida como um processo de abertura completa das nossas economias.

Essa abertura é a forma a partir da qual se busca configurar a articulação das nossas economias com os países do chamado "Primeiro Mundo". E é nesses marcos que se pode compreender a relação do MERCOSUL com o projeto "Iniciativa pelas Américas", lançado pelo presidente George Bush.

Todas essas mudanças definem um novo perfil para o projeto de integração, a partir do qual se podem avaliar algumas das consequências sociais do modelo de integração que está sendo implementado. Os princípios políticos que conduzem o processo de integração, transformados em decisões e normas institucionais, definem o conteúdo e as formas a partir das quais a integração modificará as relações econômicas e sociais em nossos países.

O paradigma da competitividade é o eixo que norteia a formulação geral do projeto de integração do MERCOSUL. A partir da crise do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e voltado para o mercado interno, emerge um novo modelo, que pressupõe a abertura dos mercados como condição para uma inserção competitiva no mercado mundial. Esse modelo pode ser visível tanto nas iniciativas do Governo Menem (abertura da economia, privatizações, dolarização, condições privilegiadas ao capital americano) quanto nos discursos e documentos lançados pelo Governo Collor.

Essa busca da competitividade aponta a primeira das consequências sociais possíveis do processo de integração que se materializa no MERCOSUL. O sucateamento dos setores não competitivos, a pressão sobre os custos da produção industrial e o ataque às conquistas sociais dos assalariados são decorrências necessárias do modelo de integração adotado.

### **3 - Salários, empregos e competitividade**

O atual patamar de concorrência do mercado mundial sinaliza a primeira das consequências sociais do processo de integração. A abertura dos mercados exporá à competição um grande número de empresas e setores que, por uma série de razões, serão incapazes de garantir preços num mercado mais competitivo. Essas empresas e setores tenderão, inevitavelmente, a sucumbir frente à competição, eliminando um sem número de postos de trabalho na economia.

É evidente que esse problema atingirá apenas os setores mais atrasados e tradicionais da indústria e da produção rural e que os setores mais modernos não apenas não serão negativamente afetados como se beneficiarão com a integração. No entanto, em termos de consequências sociais, tem-se que levar em conta que, no Brasil, por exemplo, quase 70% dos empregos se concentram na pequena e na média empresas, especialmente no setor mais atrasado e pouco competitivo.

Os setores mais modernos e competitivos, que serão os mais beneficiados com a integração, são justamente aqueles que em seu processo produtivo incorporam uma tecnologia mais avançada e que, portanto, absorvem menos mão-de-obra no seu crescimento. Com tais constatações, pode-se afirmar que, especialmente no curto

prazo, os impactos da integração em termos de postos de trabalho na indústria serão negativos.

O mesmo pode ser afirmado em relação aos pequenos produtores rurais, mais sensivelmente atingidos pela competição gerada pela abertura dos mercados. Especialmente no Rio Grande do Sul, onde a pequena e a média propriedades são responsáveis por uma parcela significativa da produção e a proximidade geográfica facilita o intercâmbio, as consequências da abertura dos mercados terão um efeito profundo sobre amplos setores, principalmente nas áreas de produção de laticínios, de trigo e de soja.

O pequeno produtor, que já vem sendo duramente castigado pela política agrícola do Governo Federal e pelo modelo agrícola como um todo, sofrerá um grande impacto. Somente os produtores mais capitalizados e tecnificados, em particular os grandes proprietários mais modernos, sobreviverão à competição. Isso agravará ainda mais a concentração da propriedade, acirrando as tensões já existentes no campo.

Mas a competição incide também sobre os salários dos trabalhadores, em especial no setor industrial. A integração vai gerar um processo competitivo no qual a redução dos custos de produção é um fator decisivo. E em nosso Continente, especificamente nesta conjuntura recessiva, a redução de custos tende a se dar menos pelo crescimento de produtividade proporcionado por investimentos em tecnologia e mais pela redução dos custos em mão-de-obra.

Existe, portanto, uma grande possibilidade de que a integração desencadeie um processo de nivelamento dos salários por baixo. Esse processo será mais intenso entre os trabalhadores industriais argentinos e uruguaios, cujo salário é, em média, superior ao brasileiro. De toda forma, no entanto, a pressão das defasagens de custo de mão-de-obra entre os diferentes países envolvidos será um elemento de pressão constante para a baixa dos salários.

A integração possibilitará ao capital uma flexibilidade muito maior em relação aos custos de produção, principalmente com relação aos custos da mão-de-obra.

"Num mercado nacional de fatores, é difícil reduzir seus custos nominais; num mercado continental de fatores, a redução pode ser lograda pelas diferenças espaciais de produtividade. Num mercado nacional, a retenção da renda, decorrente de custos menores, é menos provável pela presença dos sindicatos e o controle do Estado (...) num mercado continental, vão tardar estes mecanismos de fiscalização, o que facilita a obtenção de lucros adicionais". (Accurso, 1990, p.89).

As diferenças de custos de produção servirão como um instrumento de pressão permanente sobre os custos salariais, reduzindo o poder de barganha das entidades sindicais. A ameaça do desemprego decorrente da competição com as empresas estrangeiras constituir-se-á num fator importante de contenção das demandas salariais, possibilitando uma compressão ainda maior dos salários.

Por fim, o discurso da competitividade configura-se também em uma ameaça aos direitos e conquistas sociais obtidas pelos assalariados. Esses direitos são apontados pelas elites empresariais como obstáculos à redução de custos necessária para dar a requerida competitividade. Tal discurso encontra eco em significativos setores políticos e governamentais, que vêm articulando propostas no sentido da eliminação e/ou redução de direitos sociais e sindicais.

Exemplos desse fenômeno podem ser observados nos recentes ataques aos direitos estabelecidos na Constituição brasileira de 1988, hoje questionada por amplos setores políticos e empresariais; ou então nas propostas que constam do chamado "Projetão" do Governo Collor, que contém, entre outras medidas, o fim da estabilidade dos servidores públicos, o fim da aposentadoria por tempo de serviço e a descentralização das negociações sindicais.

Esse fenômeno se expressa também na Argentina, com as iniciativas do Governo Menem no sentido da desregulamentação das relações trabalhistas, uma manobra que visa enfraquecer o antes poderoso movimento sindical argentino. As conquistas e direitos sociais, na medida em que se constituem em custos adicionais para as empresas e o Estado, são vistas como um obstáculo à competitividade industrial.

A integração, portanto, pode levar a um congelamento, ou mesmo a uma deterioração das atuais condições trabalhistas. O advogado trabalhista uruguaio Hugo Barbagelatta, Consultor da OIT e da Central Sindical PIT/CNT, afirma em artigo recente:

"(...) se esta tendência funcionar livremente, poderia levar, como tem sido reiteradamente alertado, na Europa, por dirigentes sindicais, a uma paulatina nivelção pelos mínimos direitos sociais" (Barbagelatta, 1991).

Essa redução dos direitos se combina com a defesa, por parte do empresariado e das elites políticas, da flexibilização das relações trabalhistas. Essa flexibilização tem como pressuposto a perspectiva de redução dos custos das empresas através da eliminação dos mecanismos institucionais que regulam hoje as relações entre as empresas e os trabalhadores. A redução da rigidez dos mecanismos de contratação permite às empresas, além da redução dos seus custos, um enfraquecimento da ação sindical.

A flexibilização do mercado de trabalho enquadra-se também na perspectiva liberal de redução da intervenção estatal. Isso, em países como o Brasil, Uruguai e Argentina, onde o Estado teve historicamente um papel importante no sentido de normalizar as relações de trabalho, pode trazer um recuo significativo no âmbito dos direitos sociais, na medida em que apenas umas poucas categorias profissionais mais organizadas e estratégicas conseguirão uma força suficiente para garanti-los.

Um outro impacto significativo do processo de integração, tal como vem sendo conduzido, no campo dos direitos e garantias sociais é também apontado por Barbagelatta. A redução da massa salarial decorrente das pressões por competitividade e o aumento do desemprego ocasionado pela abertura dos mercados à concorrência internacional terão um impacto muito significativo sobre os sistemas de previdência e seguridade social. Esses sistemas, que já vivem um processo de aguda crise, verão esta se ampliar caso sejam bem-sucedidas as pressões no sentido da flexibilização trabalhista e da redução de salários.

## 4 - Sobre o método de condução do processo

Um outro elemento essencial no sentido de se projetarem os possíveis custos sociais do MERCOSUL é uma análise crítica do método através do qual vem sendo conduzido o processo. Desde o início do processo, com a assinatura dos protocolos

em 1985, a discussão a respeito da integração e as decisões com relação ao processo dão-se em círculos muito restritos.

Somente setores muito fechados do empresariado e da burocracia estatal têm participado da condução do processo. Dessa forma, apenas aqueles setores mais poderosos e bem articulados conseguem ter alguma influência sobre as decisões com relação à integração. Não existem mecanismos que prevejam uma participação mais ampliada da sociedade civil no processo de integração.

Essa forma de organização é coerente com a visão de integração que norteia a constituição do MERCOSUL. Se a integração é uma integração exclusivamente econômica, uma abertura de mercados, apenas aqueles setores mais diretamente envolvidos com esses negócios, as empresas e os produtores rurais com peso para tal, é que são consultados e ouvidos.

Ao resto da sociedade cabe assistir e participar de maneira pontual da discussão. Assim, quando se discute a legislação trabalhista, os sindicatos são convidados a participar. Quando se discute a institucionalização da integração, os políticos são integrados à discussão. Mas não há, em nenhum momento, uma discussão mais ampla e abrangente onde a sociedade como um todo possa fazer uma reflexão a respeito do que se pretende construir com o MERCOSUL.

Essa falta de transparência contribui no sentido de impedir uma discussão acerca dos custos sociais da integração. Cria-se um falso consenso, dentro do qual não há espaço para vozes discordantes. Esse fechamento impede que se discutam os custos sociais da integração, o que certamente contribuirá para que não atue preventivamente sobre as possíveis consequências sociais negativas da integração em termos de emprego, salário e direitos sociais.

Dentro desse processo, apenas aqueles interesses mais articulados, aqueles setores sociais mais poderosos economicamente, têm podido incidir sobre a condução da integração. Dessa forma, a preocupação com os custos sociais e com a adoção de medidas que minimizem esses custos fica muito debilitada.

Há, no entanto, um outro aspecto importante no que diz respeito ao método de condução da integração. O ritmo de implementação é muito acelerado, o que dificulta uma avaliação dos custos sociais do processo e a adoção de medidas que neutralizem esses custos. A integração é um processo que vai trazer profundas modificações econômicas e sociais, e não estão sendo avaliadas de maneira suficientemente criteriosa as decorrências das medidas adotadas.

Esse ritmo dificulta que se realize qualquer estudo mais aprofundado a respeito dos impactos setoriais e regionais da integração. Esse espontaneísmo, que atribui às forças do mercado a capacidade de harmonizar e de solucionar os eventuais problemas, tende a agravar ainda mais os custos sociais da integração. Os problemas que surgirem não terão sido objeto de qualquer ação preventiva, assim como já não se prevêem quaisquer mecanismos que reduzam os custos sociais resultantes da abertura dos mercados.

## **5 - Os agentes sociais frente à integração**

Uma outra abordagem acerca dos impactos sociais do processo de integração regional pode ser feita a partir da análise do peso e das posturas dos principais grupos

e forças sociais engajados no processo. A força relativa dos diversos interesses sociais e econômicos envolvidos no processo é que vai determinar o perfil e as conseqüências da integração.

Nesse sentido, a primeira constatação que se pode fazer é a de que o capital está muito mais preparado para atuar numa dimensão regional do que o trabalho. Enquanto a ação sindical está restrita aos marcos dos Estados nacionais, o capital, ou melhor, setores dele já há muito atuam a partir de uma estratégia que transcende esses marcos.

No caso do MERCOSUL, as diversas empresas transnacionais que têm atividades na região se encontram na ponta de lança do processo de integração. A criação da Autolatina, que é em muito anterior à idéia do MERCOSUL, é apenas o exemplo mais gritante. A Bunge y Born, brasileiro-argentina, é outro. Essas empresas já operavam em uma dimensão continental e regional, e o MERCOSUL será apenas um elemento potencializador do seu crescimento.

Para o grande capital, a integração possibilitará enormes ganhos de escala de produção, decorrentes da ampliação dos seus mercados. Isso possibilitará a superação dos limites atualmente existentes nos mercados nacionais, decorrentes das políticas recessivas e do empobrecimento da população.

Mas, além dos ganhos propriamente econômicos, ocorrerá também um fortalecimento do poder de barganha desses grandes grupos econômicos, tanto em relação aos Estados nacionais quanto aos outros setores sociais, em especial às classes trabalhadoras. Para o capital, a integração possibilitará uma maior flexibilidade no sentido da alocação dos fatores de produção, o que seguramente ampliará o poder de barganha dessas empresas.

Apenas um exemplo: a RJ Reynolds, que detém praticamente o monopólio da indústria fumageira no Brasil, enfrenta, anualmente, processos de negociação do preço do fumo com os produtores da região de Santa Cruz do Sul, organizados em seu sindicato. Com a abertura das fronteiras, ela poderá ter acesso relativamente fácil à produção de tabaco da região de Misiones, o que limita o poder de barganha dos pequenos produtores.

Os grupos transnacionais têm na integração, portanto, um importante instrumento de fortalecimento do seu peso econômico e político, assim como um elemento de significativa racionalização e flexibilização da sua produção.

Outra parcela do capital que será em muito favorecida com a integração são as grandes empresas de capital nacional, que têm uma dimensão que lhes permite ser também beneficiadas pela ampliação dos mercados. Essas empresas, em geral as mais competitivas, terão certamente seus ganhos ampliados com a abertura dos mercados.

Da mesma forma, os grandes proprietários de terras, dos setores mais capitalizados e tecnificados da agricultura, poderão extrair benefícios da integração. Estes, com exceção da lavoura do trigo, que perde em produtividade para a Argentina, poderão, com o MERCOSUL, abrir frentes de expansão para regiões onde hoje há terras mais abundantes e baratas, especialmente nas províncias de Misiones e Corrientes. Já, atualmente, existem no Uruguai grandes extensões de terras pertencentes a brasileiros.

Todas essas considerações aparentemente fora do assunto deste artigo servem para mostrar uma conseqüência que possivelmente é a mais importante com relação aos impactos sociais do MERCOSUL: o fato de que o processo de integração regional,

a partir de sua atual condução, tenderá a aprofundar o modelo econômico oligopólico e concentrador de renda e de capital no qual nossos países já vivem.

Os custos sociais já apontados, em termos de redução de postos de trabalho, de salários e de pressão sobre os direitos sociais dos trabalhadores, dificilmente serão objeto de políticas compensatórias, especialmente em função de que estas implicariam uma intervenção estatal. E os governos dos quatro países, pela condução que até agora têm dado ao processo, dificilmente atuarão nessa área, o que implicaria maior atuação do Estado e elevação dos encargos sociais das empresas.

Do lado dos trabalhadores, o movimento sindical tem sido extremamente débil no sentido de intervir com relação à questão do MERCOSUL. Apesar de diversas iniciativas de conversações multilaterais entre as centrais sindicais, a discussão no movimento sindical ainda é muito pequena.

Dessa forma, a atuação do movimento sindical, que poderia ser um elemento neutralizador dos efeitos sociais negativos da integração, não é forte o suficiente para incidir de maneira mais sistemática sobre o processo. Com isso, é favorecido o ponto de vista empresarial que recusa um tratamento de cunho social ao problema da integração.

A eventual resistência aos problemas enfrentados com o MERCOSUL tende a ser atomizada e corporativa, protagonizada apenas por aqueles setores diretamente atingidos. E, dessa forma, a capacidade de ser bem-sucedida é muito limitada. Essa diferença de força e de postura entre o capital e o trabalho com relação à integração permite afirmar que são grandes as possibilidades de que o processo de integração tenha um elevado custo social, que só será compensado se, de fato, a longo prazo, a integração viabilizar a volta do crescimento econômico.

No curto e no médio prazos, a tendência é a de que os ganhos decorrentes da integração, no contexto de uma economia bastante oligopolizada como a nossa, sejam totalmente apropriados na forma de maiores lucros por parte das empresas. Isso contribuirá para consolidar ainda mais o modelo econômico hoje vigente no País.

## 6 - A integração européia e o MERCOSUL

Um último elemento importante para uma análise das possíveis consequências sociais do MERCOSUL é uma comparação entre o tratamento dado às questões sociais em nosso caso e a abordagem desse tema no processo de integração da Europa. A CEE, apontada como paradigma de integração que inspira o MERCOSUL, teve um tratamento completamente diferente no que diz respeito ao tratamento dos custos sociais da integração.

A primeira diferença refere-se ao método de construção da Comunidade. Foi um longo processo de maturação, de mais de 40 anos, no qual a sociedade civil e os partidos políticos tiveram uma participação decisiva. Há todo um conjunto de instituições, como o Parlamento Europeu, onde cada problema gerado pela integração é tratado de forma a minimizar os eventuais problemas sociais que surgem. Esse tratamento democrático permitiu, ainda que com limites, que se reduzissem os impactos sociais negativos da abertura das fronteiras.

O tratamento da questão social materializa-se na adoção da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, que unifica os pontos centrais

da legislação social e trabalhista (Comission des Communantes Europeennes, 1990). Essa carta contou na sua elaboração com a participação das centrais sindicais dos trabalhadores e expressa, ainda que com limites, o estabelecimento de garantias mínimas unificadas para todos os trabalhadores europeus.

O processo de implantação do Mercado Comum Europeu implicou também a realização de estudos aprofundados acerca dos impactos setoriais e regionais que seriam causados pela integração. Esses estudos servem como base a uma política estrutural que aborda de forma conjunta todas as conseqüências, positivas e negativas, do processo de integração (Comission des Communantes Europeennes, 1991).

O próprio tratado da CEE, em seu artigo 130, aponta a necessidade de

"1) promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural de regiões menos desenvolvidas; 2) reconverter as regiões gravemente afetadas pelo declínio industrial; 3) lutar contra o desemprego de longa duração; 4) facilitar a inserção profissional dos jovens; e 5) acelerar a adaptação das estruturas agrícolas e promover o desenvolvimento das zonas rurais" (Comissão das Comunidades Europeias, 1990).

Para isso, foram criados os chamados fundos estruturais, a partir de recursos da Comunidade, que são investidos nas regiões mais duramente atingidas por problemas oriundos da integração. Um exemplo disso são os produtores de uva do norte de Portugal, que receberam recursos a fundo perdido para reconversão de suas culturas, atingidas pela competição com os outros países da Comunidade.

Esses são apenas alguns exemplos resumidos do que seria um tratamento mais adequado dos custos sociais de um processo de integração. Em que pesem às óbvias diferenças de situação entre os ricos países da CEE e a nossa integração latino-americana, a questão fundamental dá-se no campo da vontade política de abordar de maneira mais realista os custos sociais de um processo de integração regional.

Se na Europa desenvolvida o processo de integração é cercado de todos esses cuidados no plano social, aqui na América Latina, com toda a carga de problemas sociais e econômicos herdados já de muitos anos, esses cuidados deveriam ser muito maiores. E não se pode omitir o fato de que na própria Europa existem críticas aos limites de tais políticas sociais.

A crença cega no mercado, que norteia a condução do MERCOSUL, certamente cobrará um preço muito alto em termos de deterioração das condições de vida de amplas parcelas da população. Se, no longo prazo, a integração pode vir a alavancar a retomada do crescimento, os custos sociais de uma abertura de mercados realizada sem estudos prévios e sem a adoção de mecanismos compensatórios poderão ser grandes.

## 7 - Conclusão

A política neoliberal que orienta hoje o processo de implantação do MERCOSUL não contempla uma abordagem dos impactos sociais da integração regional. Baseada nos princípios de abertura indiscriminada e de competitividade, essa política subestima os custos sociais do processo de integração e não planeja de maneira adequada medidas que possam vir a neutralizar esses impactos negativos.

E é certo que a abertura das fronteiras produzirá impactos setoriais e regionais que podem vir a gerar problemas que agravem ainda mais a situação social dos setores mais desfavorecidos da população. Enfrentar esse problema é um passo decisivo para que o MERCOSUL não seja um mero "balcão de negócios", porém torne-se de fato um processo de integração não apenas econômico, mas também social, político e cultural.

Da maneira como vem sendo conduzida, a integração deverá aprofundar as características negativas do atual modelo econômico, oligopolista e concentrador. Os benefícios decorrentes da integração serão apropriados na forma de lucros para as grandes empresas nacionais e transnacionais, e os custos sociais serão ainda desta vez jogados sobre os setores mais desfavorecidos.

Apenas uma ampliação da participação da sociedade civil organizada, dos partidos políticos e dos sindicatos é que pode alterar esse quadro. Essa participação é uma condição necessária para possibilitar que o MERCOSUL se transforme num efetivo processo de integração entre os povos dos nossos países.

## Bibliografia

- ACCURSO, Claudio (1990). Integrações regionais na periferia. In: SEITENFUS, Vera M. & DE BONI, Luis. **Temas de integração latino americana**. Porto Alegre, Vozes/UFRGS.
- ALIMONDA, Hector (1991). **El Mercosur: perspectivas para la sociedad y la política** (unas notas para no economistas). Rio de Janeiro, CPDA/UFRJ.
- BARBAGELATA, Hector-Hugo (1991). **Pesquisa preliminar da projetada integração no Mercosur desde la perspectiva trabalhista**. Montevideo, Banco de Informacion e Apoyo UITA. (Lecturas Seleccionadas).
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1990). **Quadro comunitário de apoio 1989-1993**. Luxemburgo.
- COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (1990). **Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs**. Luxemburg.
- COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (1991). **Rapport annuel sur la mise en oeuvre de la reforme des fonds structurels**. Luxemburg.
- DREYFUSS, Rene A. (1991). **Transformações globais: uma visão do hemisfério sul**. Rio de Janeiro, PACS/PRIES.
- SILVA, Celson J. (1990). Antecedentes históricos do processo de integração latino-americana: ALALC, MCCA, Pacto Andino. In: SEITENFUS, Vera M. & DE BONI, Luis. **Temas de integração latino americana**. Porto Alegre, Vozes/UFRGS.